

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BRG 11.022)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Bühlmann, Marc
Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Bühlmann, Marc; Frick, Karin 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes (BRG 11.022), 2010 – 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 13.04.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Bürgerrecht	1

Abkürzungsverzeichnis

UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EU-17	Deutschland, Österreich, Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden plus zwei zusätzliche Länder: Zypern und Malta, oder Norwegen und Schweiz
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
UE-17	Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande et Suède plus deux pays supplémentaire: Chypre et Malte ou Norvège et Suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Bürgerrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2010
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr liefen zwei Vernehmlassungen zu **Gesetzesrevisionen im Bereich der Einbürgerungsbestimmungen**. Der Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats sieht vor, Ausländern der dritten Generation auf eigenen Antrag oder auf Antrag ihrer Eltern das Bürgerrecht ohne weitere Hürden zu verleihen. Der umfassendere Reformvorschlag des Bundesrats zielt auf eine Angleichung der kantonalen Einbürgerungsverfahren ab. Er fordert unter anderem eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer sowie das Vorhandensein einer Niederlassungsbewilligung (Kategorie C) als Bedingung für eine Einbürgerung. In der Vernehmlassung zeigten sich die klassischen Gräben der Einbürgerungsdiskussion. Die SVP wehrte sich gegen die „quasi automatische Einbürgerung“ der dritten Generation und, zusammen mit der FDP, gegen eine Verkürzung der Aufenthaltsdauer. Sie forderte im Gegenzug weitere Verschärfungen wie die Bereitschaft, Militärdienst zu leisten oder Kenntnisse der Schweizer Geschichte. Die CVP, die SP und die Grünen äusserten sich grösstenteils positiv zu den Vorschlägen. Allerdings kritisierte Links-Grün die C-Ausweis-Bedingung. Das UNO-Flüchtlingshochkommissariat liess sich ebenfalls vernehmen und kritisierte, dass der Aufenthalt im Asylstatus nicht an die Aufenthaltsdauer angerechnet wird.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.05.2011
NADJA ACKERMANN

Nachdem der Entwurf zur **Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht** letztes Jahr in die Vernehmlassung gegeben worden war, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Gesetzesänderung. Die Änderungen betrafen die Angleichung des Integrationsbegriffs an das Ausländerrecht, die Niederlassungsbewilligung als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung, die Reduktion der Aufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre sowie die Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen. Der Vorschlag des Bundesrats kam bei SVP- und FDP-Politikern nicht gut an. Während die verkürzte Aufenthaltsdauer für die SVP inakzeptabel war, wurde sie von der SP begrüsst. Eine Allianz aus SP, Grünen und SVP innerhalb der SPK des Nationalrats beantragte Nichteintreten. Der Nationalrat wird sich voraussichtlich in der nächsten Frühjahrsession damit beschäftigen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.02.2012
NADJA ACKERMANN

Die staatspolitische Kommission des Nationalrates war 2011 nicht auf den erwähnten Entwurf der **Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes** eingetreten. Dieser Antrag sollte eigentlich im Frühjahr 2012 von der grossen Kammer beraten werden. Am 24. Februar des Berichtsjahres machte jedoch die Kommission eine Kehrtwende und beschloss mit 16 zu 6 Stimmen doch auf die Vorlage einzutreten. Da noch keine Detailberatungen durchgeführt werden konnten, wurde die Vorlage aus dem Sessionsprogramm gestrichen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.11.2013
NADJA ACKERMANN

Nachdem die Unschlüssigkeit der staatspolitischen Kommission des Nationalrates im Vorjahr eine Verzögerung verursacht hatte, konnte 2013 die **Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes** im Parlament beraten werden. Die Revision drängte sich nicht nur auf, weil das 1952 in Kraft getretene Gesetz durch die vielen Teilrevisionen unleserlich geworden war, sondern auch, weil es an die revidierten Bestimmungen im Ausländer- und Asylgesetz angepasst werden musste. Durch die Totalrevision sollte das Einbürgerungsverfahren harmonisiert und der Integrationsbegriff an das Ausländerrecht angeglichen werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuerungen sahen unter anderem eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) – Bürger der EU-17 und EFTA-Staaten erhalten diese nach fünf Jahren – als Voraussetzung für die ordentliche Einbürgerung, eine Herabsetzung der Aufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre, Ordnungsfristen für die Erstellung von Erhebungsberichten und die Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen vor. Im März befasste sich der Nationalrat als Erstrat mit der Vorlage. In der hitzigen Debatte zeichneten sich zwei Fronten ab: Während der SVP die Verschärfungen zu wenig weit gingen, lehnten die SP und die Grünen eine Erhöhung der Hürden mittels Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung ab. Nach der siebeneinhalbstündigen Beratung überwies der

Nationalrat mit 80 Mitteparteistimmen zu 61 linken Stimmen bei 40 Enthaltungen aus der SVP eine erheblich abgeänderte Vorlage an den Zweitrat: Eine Einbürgerung sollte erst nach zehn Jahren möglich sein, wobei drei Aufenthaltsjahre in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs liegen müssen und der Aufenthalt bei einer vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) nicht mehr angerechnet würde. Weiter sollen den Jugendlichen die Aufenthaltsjahre zwischen dem 10. und 20. Lebensjahr nicht mehr doppelt angerechnet werden können. Ebenfalls sollen gute Sprachkenntnisse in Wort und Schrift sowie die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Schulbesuch für die Einbürgerung erforderlich sein. Während der Ständerat der Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung zustimmte, kehrte er in anderen Punkten zur Version des Bundesrates zurück. So sprach sich die kleine Kammer mit 31 zu 5 Stimmen für eine Mindestaufenthaltsdauer von acht Jahren aus, wobei die vorläufige Aufnahme angerechnet würde und für Jugendliche erleichterte Bedingungen gelten sollen. Bezüglich der Sprachkenntnisse schlug der Ständerat einen Kompromiss vor: Der Gesuchstellende soll sich zwar gut verständigen können, nicht aber notwendigerweise auch schriftlich. In der Differenzbereinigung zeigte sich der Nationalrat wenig kompromissbereit. In der Debatte um die Mindestaufenthaltsdauer wollten sich die SP, die Grünen und die Grünliberalen dem Ständerat anschliessen, die SVP hingegen an der bestehenden Regelung von zwölf Jahren festhalten. Schliesslich beharrte der Rat mit 134 zu 53 SVP-Stimmen darauf, dass nur nach einer zehnjährigen Aufenthaltsdauer ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann. Bezüglich der sprachlichen Anforderungen sowie der Anrechenbarkeit der vorläufigen Aufnahme blieb der Nationalrat bei seiner Position. Offener zeigte er sich bei der Frage nach der erleichterten Einbürgerung von Jugendlichen. Einem Vorschlag der Grünliberalen folgend sollen nicht die Aufenthaltsjahre zwischen dem zehnten und dem zwanzigsten Lebensjahr doppelt angerechnet werden, sondern jene zwischen dem fünften und dem fünfzehnten Lebensjahr, dies mit der Begründung, dass diese Zeit mit der Schulzeit zusammenfalle. 2014 wird der Ständerat über diesen Vorschlag befinden müssen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.03.2014
NADJA ACKERMANN

Der Entwurf einer **Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes** befand sich 2014 in der Differenzbereinigung. Einig waren sich die Räte anfänglich nur über die Verschärfung, die neu eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) als Voraussetzung für ein Einbürgerungsgesuch vorsah. Mit dieser Änderung wollte der Bundesrat den Schwerpunkt vom Zählen von Aufenthaltsjahren auf die Integration verlagern. In den verbliebenen Streitpunkten zeigte sich der Ständerat weiterhin wenig kompromissbereit und verharrte weitgehend in seiner der bundesrätlichen Linie nahestehenden Position. So sollte nach Meinung einer knappen ständerätlichen Mehrheit (22 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung) die Mindestaufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre gesenkt werden, wobei die Jahre der vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) weiterhin (28 zu 14 Stimmen) und die Jahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr doppelt angerechnet werden könnten. Weiter sollten Kantone eine Mindestaufenthaltsdauer von höchstens drei Jahren verlangen können. Einzig bei den Sprachkenntnissen lenkte die kleine Kammer ein: Sie entschied mit 25 zu 16 Stimmen, dass Einbürgerungswillige sich künftig in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen können müssten.

Auch der Nationalrat zeigte sich wenig kompromissbereit. So hielt eine Mitte-Rechts-Mehrheit an ihren Beschlüssen von zehn Jahren Mindestaufenthaltsdauer (112 zu 65 Stimmen bei 14 Enthaltungen) und einer Doppelanrechnung der Jahre zwischen dem 5. und 15. Lebensjahr (112 zu 67 Stimmen bei 2 Enthaltungen) fest. Ein Vorschlag der GLP, eine vorläufige Aufnahme hälftig anzurechnen, wurde abgelehnt. Der kleinen Kammer entgegen kam der Nationalrat bei den Sprachanforderungen durch das Weglassen des Adverbs „gut“ (109 zu 82 Stimmen bei 2 Enthaltungen) sowie bei den kantonalen Mindestaufenthalten, für die er neu die Spanne von zwei bis fünf Jahren (124 zu 64 Stimmen bei einer Enthaltung) vorsah. Der Ständerat erwiderte diesen Schritt und stimmte im letztgenannten Punkt dem Nationalrat zu. Für die verbliebenen drei materiellen Differenzen wurde eine Einigungskonferenz eingesetzt. Das Resultat deren Beratungen war eine Lösung in der Mitte: Die Mindestaufenthaltsdauer beträgt neu zehn Jahre. Dabei sollten die Aufenthaltsjahre zwischen dem 8. und dem mit dem Mündigkeitsalter übereinstimmenden 18. Lebensjahr doppelt und jene der vorläufigen Aufnahme hälftig angerechnet werden. Obwohl diese Lösungen weder von Links noch von Rechts als optimal angesehen wurden, stimmten beide Räte der Gesetzesrevision nach einer zweijährigen Diskussion zu: der Nationalrat mit 128 zu 55 Stimmen bei einer Enthaltung und der Ständerat mit 26 zu 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen. In der Schlussabstimmung kam es zu keinen Überraschungen mehr und der Nationalrat hiess die Vorlage mit 135 zu 60 Stimmen bei 2 Enthaltungen und der Ständerat mit 29 zu 12 Stimmen bei 4 Enthaltungen gut. Die SP und die Grünen lehnten die Revision des

Bürgerrechtsgesetzes als „mutlos“ ab. Richtig befriedigen vermochte diese „Mittelösung“ niemanden: Während sich die SP und die Grünen von Beginn an gegen eine Verschärfung der Einbürgerungsbedingungen gewehrt hatten, beklagte die SVP eine Verwässerung und Verweichlichung der Vorschriften.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.2016
KARIN FRICK

Mitte Juni 2016 gab der Bundesrat die **Inkraftsetzung des revidierten Bürgerrechtsgesetzes** und der entsprechenden Verordnung auf den 1. Januar 2018 bekannt. Ab diesem Zeitpunkt gelten verschärfte Bestimmungen für die Einbürgerung. So müssen einbürgerungswillige Personen im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (anstatt wie bisher einer Aufenthaltsbewilligung) sein, müssen Kenntnisse in einer Landessprache vorweisen können und dürfen weder vorbestraft sein noch Sozialhilfe beziehen. In der Folge startete die SP, ausgelöst durch einen Appell von SP-Nationalrat Cédric Wermuth (AG), eine Kampagne zur „Masseneinbürgerung“: Sie rief alle in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer dazu auf, sich so bald als möglich einbürgern zu lassen, und stellte zu diesem Zweck sogar Einbürgerungsberater zur Verfügung. Es sei ihre „staatspolitische Verantwortung, die Integration zu fördern“, begründete Wermuth die Bestrebungen der SP, möglichst viele von den Vorzügen des Schweizer Passes zu überzeugen, gegenüber dem „Blick“.

Im rechten Lager stiess die Kampagne auf Unverständnis und Häme; die „Weltwoche“ warf der SP vor, damit nur ihre eigene Wählerbasis vergrössern zu wollen. Christoph Mörgeli (svp, ZH) liess sich in einem Weltwoche-Artikel gar zur Behauptung hinreissen, die schrittweise Öffnung der Schweiz, insbesondere gegenüber Europa, sei eine unmittelbare Folge der grossen Zahl an Einbürgerungen von EU-Ausländern und – mit Bezug zur Abstimmung über Schengen/Dublin – „was 2005 die Gnade des Volkes fand, wäre zehn Jahre zuvor ohne Einbürgerungen noch klar gescheitert.“

Im November 2016 wurde bekannt, dass sich im Hinblick auf die höheren Hürden ab 2018 auch der Vorstand der KKJPD dafür einsetzte, dass Kantone und Gemeinden vermehrt aktiv auf einbürgerungsberechtigte Personen zugehen sollen.⁶

1) Zu den Gesetzesvorschlägen vgl. auch SPJ 2009, S.21 f.; zur Vernehmlassung des Vorschlages der SPK siehe Presse vom 3.2.10 und NZZ, 15.2.10; Zur Vernehmlassung der Revision des Bundesrates siehe NZZ, 23.3 und 24.3.10.

2) BRG 11.022; BBl 2011, S. 2825 ff.; NZZ, 20.5.11.

3) BRG 11.022; BBl, 2011, S. 2825.

4) AB NR, 2013, S. 1813 ff.; AB NR, 2013, S. 225 ff.; AB NR, 2013, S. 258 ff.; AB SR, 2013, S. 733 ff.; AB SR, 2013, S. 830 ff.; AB SR, 2013, S. 878 ff.; BaZ, 20.9.13; NZZ, 27.11.13; LZ, 16.3.13

5) AB NR, 2014, S. 1209 ff.; AB NR, 2014, S. 1298 f.; AB NR, 2014, S. 900 ff.; AB SR, 2014, S. 518 ff.; AB SR, 2014, S. 677 f.; AB SR, 2014, S. 699; AB SR, 2014, S. 91 ff.

6) LZ, TG, 18.6.16; So-Bli, 26.6.16; WW, 1.9., 3.11.16; BaZ, 16.11.16; LZ, 20.12.16